

На правах рукописи

Никитенко Игорь Геннадиевич

**КОМПЕТЕНЦИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань – 2006

Работа выполнена на кафедре конституционного права и прав человека Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Султанов Евгений Батырович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Чернов Сергей Николаевич

кандидат юридических наук
Курманов Мидхат Мазгутович

Ведущая организация: **Институт государственной службы при
Президенте Республики Татарстан**

Защита состоится «**22**» декабря 2006 года в **10.00 часов** на заседании диссертационного совета К.212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан «21» ноября 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К.212.081.01,
кандидат юридических наук, доцент

Хабибуллина Г.Р.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Политические и социально-экономические преобразования в российском обществе позволяют сделать вывод о том, что идет процесс обновления российской государственности.

Одна из главных задач современного этапа реформирования российской государственности – реализация конституционных принципов местного самоуправления. Систему государственной власти нельзя считать устойчивой до тех пор, пока она не подкреплена эффективным механизмом местного самоуправления.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации местного самоуправления в Российской Федерации. Это конституционное положение означает, что федеральный законодатель не наделен исключительным правом регулировать все вопросы местного самоуправления и предопределяет участие субъектов Российской Федерации в механизме конституционно-правового регулирования организации и функционирования данного уровня публичной власти.

Для Российской Федерации проблема разграничения компетенции является особенно важной, поскольку отсутствие механизмов эффективного взаимодействия федерального центра с субъектами Федерации порождает серьезные препятствия на пути экономического, правового и социального развития государства.

В настоящее время рассмотрение вопросов компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, как правило, связывают с исследованием проблем федерализма, а также с проблемой разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами.

Вместе с тем, современной целостной концепции компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления еще не

создано. Подобное положение обусловлено рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного характера. Комплексное исследование проблем, связанных с компетенцией субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, будет способствовать разработке указанной концепции.

Научная разработанность темы исследования. В настоящее время рассмотрение вопросов компетенции субъектов Российской Федерации, как правило, связывают с исследованием проблемы разграничения компетенции и вопросами федеративных отношений. Проблемы разграничения компетенции и вопросы федеративных отношений в целом исследовали С.А. Авакьян, А.С. Автономов, Б.Н. Габричидзе, И.Г. Горбачев, Б.Л. Железнов, И.А. Кравец, Б.С. Крылов, Ф.Х. Мухаметшин, Б.А. Страшун, С.С. Сергеев, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, М.Х. Фарукшин, Ш.Ш. Ягудин и другие ученые.

Несмотря на многочисленные исследования теоретических проблем разграничения компетенции в федеративном государстве, в науке российского конституционного права до сих пор не сложилось однозначного подхода к определению понятия «компетенция» и ее основных элементов, установлению оптимального объема предметов ведения и полномочий субъектов федеративного государства.

В конце XIX – начале XX века теория компетенции была предложена Н.М. Коркуновым. Научные основы разграничения компетенции федерации и ее субъектов на примере Союза Советских Социалистических Республик разрабатывались Н.А. Айвазяном, Д.Л. Златопольским, А.М. Лепешкиным, А.Н. Чирикиной, М.А. Шафиром. В современный период собственная теория компетенции изложена Ю.А. Тихомировым.

Такие исследователи, как С.А. Авакьян, И.А. Умнова (Конюхова), И.А. Азовкин, Б.Л. Железнов, В.М. Манохин рассматривали понятия «компетенция», «предметы ведения», «полномочия». Р.Г. Абдулатиповым, М.В. Баглаем, М.В. Бородач, И.А. Умновой (Конюховой), В.О. Лучинным,

С.В. Нарутто, С.Н. Черновым были определены основные принципы разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами, а также возможности их воплощения в практике федеративных отношений. Методы, способы и модели разграничения компетенции исследовали К.В. Арановский, О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова, Л.М. Карапетян, А.Н. Кокотов. Проблемы разграничения компетенции между органами государственной власти и местного самоуправления в своих работах изложили Б.М. Лазарев, Д.Н. Козак, В.И. Фадеев, Н.В. Постовой, Г.Н. Чеботарев.

Кроме того, специфика диссертационной работы определила обращение к научным работам известных специалистов в области конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, Г.В. Барабашева, В.И. Васильева, В.И. Выдрина, Б.Н. Габричидзе, Л.А. Григоряна, А.И. Денисова, Н.А. Емельянова, А.Н. Ершова, Б.Л. Железнова, А.А. Замотаева, Ф.В. Зарипова, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, М.М. Курманова, Б.М. Лазарева, А.И. Лукьянова, В.А. Лебедева, С.Н. Лопатина, Л.А. Лукашова, В.Л. Люцера, В.В. Маклакова, В.С. Мокрого, О.О. Миронова, Н.В. Постового, В.В. Пылина, Е.Б. Султанова, О.Л. Савранской, А.С. Саломаткина, А.А. Сергеева, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, А.А. Уварова, А.Н. Улиско, В.И. Фадеева, М.Х. Фарукшина, Н.К. Филиппова, Т.Я. Хабриевой, Г.Р. Хабибуллиной, Н.И. Химичевой, С.Н. Чернова, М.А. Чернышева, В.Е. Чиркина, К.Ф. Шеремета, А.Н. Широкова, Е.С. Шугриной, В.Л. Ясюнаса, Ш.Ш. Ягудина и других ученых.

Однако до сих пор проблема разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления представляет собой одно из малоисследованных направлений в отечественной юридической науке, многие ее аспекты не нашли практического разрешения. В этой связи стоит отметить монографию В.И. Васильева «Законодательные

основы реформы местного самоуправления в Российской Федерации» (Москва, 2005 год) и диссертационное исследование М.С. Несембаева «Конституционно-правовые основы участия субъекта РФ в правовом регулировании местного самоуправления» (Челябинск, 2005 год), в которых частично затронуты вопросы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления, а также компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Все это обуславливает актуальность и выбор темы диссертационного исследования.

Цели и задачи диссертационного исследования. Цель настоящего диссертационного исследования состоит в том, чтобы на основе изучения, обобщения и критического анализа современного законодательства сформулировать понятие и определить структуру компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Указанной целью обусловлены постановка и решение следующих задач:

1) на базе имеющихся общетеоретических точек зрения по вопросу понятия компетенции субъектов Российской Федерации сформулировать понятие компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, а также проанализировать существующую законодательную практику разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере организации местного самоуправления, выявить имеющиеся в этой сфере противоречия и сформулировать общие принципы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере местного самоуправления;

2) проанализировать исторический опыт становления и развития компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления;

3) исследовать структуру компетенции субъектов Российской Федерации в сфере правовых, территориальных и экономических основ местного самоуправления;

4) разработать предложения по совершенствованию компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Методологическая основа исследования. В работе использовались общенаучные и специальные юридические методы исследования, в том числе: системно-структурный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, функциональный, статистический и другие.

Теоретическую основу диссертации составляют труды отечественных правоведов по проблемам конституционного и муниципального права, науки управления и иным научным дисциплинам, относящимся к теме исследования. Использование трудов в области общетеоретических исследований позволило избежать узкоспециального подхода к изучаемой проблеме.

Эмпирическую базу диссертации составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, иные федеральные нормативные правовые акты о местном самоуправлении; конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении; постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации, постановления и определения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Объект диссертационного исследования. Объектом диссертационного исследования является законодательство и иные правовые акты, которые регулируют общественные отношения, возникающие в связи с установлением и реализацией компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Предметом диссертационного исследования являются правовые нормы, закрепляющие конкретный объем компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Научная новизна диссертационного исследования.

Диссертация представляет собой комплексное концептуальное исследование понятия и структуры компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления и условий ее разграничения с соответствующей компетенцией Российской Федерации. В работе предложены рекомендации по дальнейшему развитию и совершенствованию правовых основ установления компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1) На основе анализа основных теоретических подходов сформулировано понятие компетенции субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Компетенция субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления – это основанная на действующих нормативных правовых актах совокупность полномочий, которые определяют меру и пределы его организационно-правового воздействия на местное самоуправление в данном субъекте Российской Федерации.

2) Проведенное исследование показало, что структура компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления складывается из следующих элементов.

Основная часть компетенции субъектов Российской Федерации в этой сфере устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. Определенное значение имеют договоры Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Все более возрастает роль решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые, по

мнению многих исследователей, носят нормативный характер и также устанавливают компетенцию субъектов Российской Федерации.

Диссертантом отмечается, что основная часть полномочий делится на обязательную и управомочивающую для субъектов Российской Федерации. Обязательная компетенция чаще всего сформулирована как обязанности субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Управомочивающая часть компетенции оставляет за субъектами Российской Федерации определенную свободу выбора для использования своих полномочий.

Все, что прямо не урегулировано в федеральном законодательстве, в соответствии со статьями 72 и 73 Конституции Российской Федерации относится к самостоятельной компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. В этой части субъекты Российской Федерации самостоятельно решают вопрос о правовом регулировании на своем уровне либо о передаче права правового регулирования на уровень органов местного самоуправления.

3) Разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере местного самоуправления должно основываться на следующих принципах:

- принцип приоритета прав и законных интересов гражданина;
- принцип учета общефедеральных интересов и специфических интересов каждого из субъектов (принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации);
- принцип научно обоснованной целесообразности передачи компетенции на тот или иной уровень власти;
- принцип разумной сдержанности в целях эффективности осуществления публичной власти;
- принцип обеспеченности полномочий финансовыми ресурсами;
- принцип субсидиарности;

- принцип установления Российской Федерацией основ правового регулирования в сфере местного самоуправления;
- принцип опережающего правотворчества субъектов Российской Федерации (принцип конкуренции) в сфере местного самоуправления;
- принцип закрепления в законодательстве критериев определения принадлежности «нераспределенных» полномочий;
- принцип определения видов и мер юридической ответственности за реализацию компетенции с нарушением требований законодательства.

4) Исторический опыт становления и развития компетенции органов государственной власти СССР, РСФСР и субъектов РСФСР в области организации местной власти свидетельствует о том, что на местные Советы возлагалось решение не только местных вопросов, но и решение задач общегосударственного значения. В этом можно усмотреть аналог наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

В работе проводится анализ природы местных органов государственной власти и делается вывод о принципиальном отличии местных Советов от органов местного самоуправления, которое заключается в том, что местные Советы – это форма привлечения граждан к управлению в государстве, в то время как органы местного самоуправления – это форма осуществления гражданами своей власти, которая заключается в самостоятельном и под свою ответственность решении вопросов местного значения. В СССР была полная централизация законодательного регулирования порядка выборов в местные Советы.

На уровне СССР было создано Сопровождающее представителей союзных республик по обсуждению наиболее важных вопросов организации и деятельности местных органов власти. Этот координирующий орган во многом являлся прообразом сегодняшнего общероссийского объединения муниципальных образований.

5) В работе обосновывается тезис о том, что определение компетенции местного самоуправления вообще и органов местного самоуправления в частности является отправной точкой отсчета в определении компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Традиционный подход к определению компетенции местного самоуправления по остаточному принципу от федерального и регионального уровня автор предлагает пересмотреть. Решение вопросов местного значения, которые составляют необходимый уровень жизнедеятельности местного сообщества, определяет необходимый объем полномочий для местного самоуправления. Конечно, местное сообщество должно участвовать в решении части общегосударственных и региональных задач на местном уровне, что также определяет компетенцию местного самоуправления. Компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должна обеспечивать полноценную реализацию компетенции местного самоуправления.

6) В специальной литературе высказывалось мнение, что современное федеральное законодательство фактически не оставило у субъектов Российской Федерации полномочий по правовому регулированию местного самоуправления. В работе проведен анализ Федерального закона №131-ФЗ, в котором более тридцати статей закрепляют полномочия субъектов Российской Федерации по правовому регулированию местного самоуправления. Например, за субъектами Российской Федерации закреплено их право законами устанавливать и изменять границы территорий муниципальных образований, наделять органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации, устанавливать виды избирательных систем, которые могут применять при проведении муниципальных выборов и т.д. Конечно, можно с разных позиций оценивать важность этих полномочий, но тот факт, что они есть, невозможно отрицать.

В настоящее время, по оценке автора, в каждом субъекте Российской Федерации действуют от десяти до двадцати и более законов субъектов Российской Федерации, регулирующих отдельные вопросы местного самоуправления в данных субъектах Российской Федерации.

Диссертантом делается вывод о том, что этого количества нормативных правовых актов явно недостаточно для полноценной правовой базы деятельности органов местного самоуправления. Поэтому в работе рассматривается два варианта решения этой проблемы.

Первый вариант - это решение проблемы формирования полноценной правовой базы на федеральном уровне. Второй вариант - это решение данной проблемы в порядке опережающего законоотворчества на уровне субъектов Российской Федерации.

Нерешение этих проблем на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации неизбежно приводит к созданию соответствующих правовых актов (часто не очень высокого качества) на уровне муниципальных образований.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическая значимость диссертационного исследования позволяет расширить научные взгляды на природу и содержание компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, выявить новые подходы к нормативному регулированию взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов. Кроме того, теоретическая значимость исследования заключается в том, что изложенные в диссертации выводы и предложения могут быть использованы при совершенствовании действующего законодательства, а также разработке новых нормативных правовых актов, регламентирующих разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере местного самоуправления.

Материалы исследования могут быть использованы в организационно-практической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, в учебном процессе при преподавании курса

«Конституционное право», «Муниципальное право» и спецкурсов в юридических вузах по специальности «Государственное и муниципальное управление», а также может явиться методологической основой по организации и проведению подобных исследований.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование подготовлено на кафедре конституционного права и прав человека Казанского государственного университета, где произведено ее рецензирование и обсуждение. Отдельные положения и выводы, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также были изложены автором в выступлениях на всероссийской научно-практической конференции молодых ученых и круглом столе, посвященном 200-летию Казанского государственного университета.

Кроме того, результаты исследования использовались в преподавании курса «Конституционное право Российской Федерации», «Муниципальное право» для студентов юридического факультета Казанского государственного университета.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, дается оценка состояния ее научной разработанности, а также обосновываются объект и предмет диссертационного исследования, указывается цель и формулируются задачи работы, раскрываются научная новизна и практическая значимость исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, предоставляются сведения по апробации результатов исследования.

Первая глава «Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления» посвящена исследованию понятия компетенции субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления. Данная глава включает в себя два параграфа.

В первом параграфе «Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления и ее разграничение с компетенцией Российской Федерации» предпринята попытка сформулировать понятие «компетенция», а также на его основе дается определение компетенции субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

На основе анализа советской, а также современной юридической литературы диссертант приходит к выводу о том, что в настоящее время в науке нет единства в понятии «компетенция».

В традиционном плане компетенция остается понятием публичного права, выражающим властные действия субъектов по отношению друг к другу.

В научной литературе сложился достаточно широкий спектр мнений по вопросу понятия «компетенция». Весьма противоречиво в употреблении термина «компетенция» текущее федеральное российское законодательство.

Проведенный диссертантом анализ содержания понятия компетенции и определения его элементов позволяет сформулировать положение о том, что

главным в содержании компетенции является совокупность полномочий властного характера по отношению к другим субъектам, обеспечивающим выполнение задач этого субъекта, определяющим фактором осуществления которых является воля данного субъекта права. Только совокупность этих элементов выявляет содержание компетенции в полном смысле слова.

По мнению автора, компетенция субъекта Российской Федерации - это основанная на действующих нормативных правовых актах совокупность полномочий, которые определяют меру и пределы его организационно-правового воздействия на определенные сферы общественной жизни в данном субъекте Российской Федерации.

Опираясь на данное общее понятие компетенции субъекта Российской Федерации, в работе сделана попытка сформулировать понятие компетенция субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

Компетенция субъекта Российской Федерации в сфере местного самоуправления – это основанная на действующих нормативных правовых актах совокупность полномочий, которые определяют меру и пределы его организационно-правового воздействия на местное самоуправление в данном субъекте Российской Федерации.

В работе рассматривается вопрос о принципах и научно обоснованных критериях разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В частности, отмечается, что в правовой литературе нет единого мнения о принципах и научно обоснованных критериях разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В параграфе анализируются различные точки зрения по вопросу о принципах и основаниях разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Диссертант высказывает свою точку зрения по проблеме разграничения компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и формулирует общие принципы разграничения компетенции Российской

Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления.

По мнению диссертанта, принципами, на основе которых должно осуществляться разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере местного самоуправления служат:

- принцип приоритета прав и законных интересов гражданина;
- принцип учета общедофедеральных интересов и специфических интересов каждого из субъектов (принцип согласования интересов Российской Федерации и интересов субъектов Российской Федерации);
- принцип научно обоснованной целесообразности передачи компетенции на тот или иной уровень власти;
- принцип разумной сдержанности в целях эффективности осуществления публичной власти;
- принцип обеспеченности полномочий финансовыми ресурсами;
- принцип субсидиарности;
- принцип установления Российской Федерацией основ правового регулирования в сфере местного самоуправления;
- принцип опережающего правотворчества субъектов Российской Федерации (принцип конкуренции) в области местного самоуправления;
- принцип закрепления в законодательстве критериев определения принадлежности «нераспределенных» полномочий;
- принцип определения видов и мер юридической ответственности за реализацию компетенции с нарушением требований законодательства.

В целях уяснения содержания данных принципов диссертант рассматривает их более подробно.

Во втором параграфе первой главы «Становление и развитие компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления» дан анализ исторического опыта становления и развития компетенции субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования организации местной власти.

В истории становления и развития компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления диссертант выделяет пять основных периодов.

1 период – 1918-1925 г.г. - период образования РСФСР и последующее образование СССР;

2 период – 1925-1937 г.г. - период становления в СССР социалистического общества;

3 период - 1937-1978 г.г. - период построения развитого социализма, период развитого социализма и построение коммунизма;

4 период - 1978-1993 г.г. - период застоя и распада СССР и кризиса советской государственно-политической системы;

5 период – 1993 г. и по настоящее время - период принятия Конституции РФ 1993 г. и демократические преобразования в обществе.

Анализ законодательных актов советского периода позволяет говорить о небольшом объеме компетенции субъектов Российской Федерации в сфере регулирования местных органов власти. Их функции заключались в контроле над деятельностью местных органов власти с правом отмены решений действующих на местах Советов. В свою очередь сама Федерация (в лице ее центральных органов) должна была быть извещена о всех имеющихся фактах отмены решений районных Советов со стороны губернских, областных Съездов Советов.

С образованием СССР тенденция централизации в регулировании вопросов организации местных органов власти усилилась. Органы власти Союза ССР с самого своего возникновения своеобразно подошли к законодательному регулированию местных органов власти. В одних случаях, учитывая необходимость единства в решении избирательных, финансовых и некоторых иных вопросов, Союз непосредственно регулировал деятельность местных Советов союзными законодательными актами. В других случаях он ограничивался одобрением примерных или общих положений, выработанных с участием представителей союзным республик. Эти примерные

рекомендательные акты служили основой для подготовки и принятия соответствующих законов в союзных республиках и их субъектах.

Разграничение полномочий между Союзом ССР и союзными республиками по регулированию деятельности местных органов власти базировалось на следующих принципах.

1. СССР устанавливал в основах законодательства общие начала организации и деятельности республиканских и местных органов власти и управления.
2. Компетенция союзных республик регламентировалась на основе остаточного принципа. В соответствии с конституционным законодательством союзные республики признавались помощниками Союза в реализации его компетенции, тем самым обеспечивалось единство вертикали власти;
3. Компетенция автономных республик в составе союзных также определялась по остаточному принципу: им были подведомственны все вопросы, которые не относились к ведению Союза и союзных республик, в состав которых они входили.

Глава вторая – «Компетенция субъектов Российской Федерации по некоторым аспектам местного самоуправления» - содержит три параграфа.

В первом параграфе второй главы – «Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере правовых основ местного самоуправления» рассматриваются вопросы разграничения компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования местного самоуправления в процессе реформы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации.

Диссертант отмечает, что правовое регулирование местного самоуправления, с одной стороны, основано на разграничении компетенции между различными уровнями публичной власти, а с другой стороны, - на их эффективном взаимодействии.

В настоящее время на федеральном уровне ведется активная работа по созданию и реформированию правовой базы местного самоуправления, в том числе по установлению компетенции субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления. В работе делается вывод о том, что в настоящее время Российская Федерация установила необходимый в данный исторический период объем компетенции субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования местного самоуправления.

Основополагающими нормативными правовыми актами, которые определяют основы компетенции субъектов Российской Федерации в этой сфере, являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон №131-ФЗ от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Также значительное внимание вопросам определения компетенции субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования местного самоуправления уделено в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Диссертантом проводится сравнительный анализ Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нового Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления компетенции субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования местного самоуправления. Как отмечает диссертант, Федеральный закон от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержал децентрализованный подход к правовому регулированию местного самоуправления и закреплял за субъектами Российской Федерации достаточно широкий круг полномочий. Однако практический опыт показал,

что децентрализация полномочий в сфере местного самоуправления себя не оправдала. Реализация компетенции субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования местного самоуправления привела к тому, что субъекты Российской Федерации оказались не заинтересованными в создании надлежащей правовой базы для эффективной деятельности местного самоуправления.

Это и ряд других обстоятельств послужили основанием для принятия нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года, внесшего существенные изменения в компетенцию субъектов Российской Федерации.

Не взаимодействие, а ограничение компетенции субъектов Российской Федерации заложено в концепцию нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый 6 октября 2003 года и вступивший в основных своих положениях с 1 января 2006 года, своеобразно подошел к соотношению компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования вопросов местного самоуправления. Он довольно серьезно сузил компетенцию субъектов Российской Федерации в регулировании местного самоуправления. Расширение компетенции Российской Федерации в области установления правовых основ местного самоуправления значительно сокращает возможности субъектов Российской Федерации влиять на правовую основу муниципальной власти и приводит к унификации законодательства субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Федеральное законодательство, с одной стороны, не отрицает конституционные принципы федерализма, но с другой стороны, явно стремится выстроить единую вертикаль властных институтов. Складывается парадоксальная ситуация, когда Федеральный закон отказывает субъектам Федерации в праве развивать и детализировать правовую основу местного

самоуправления, но закрепляет обязанности субъектов Российской Федерации содействовать реализации полномочий органов местного самоуправления.

В этой связи диссертант соглашается с позицией ряда авторов, которые предлагают на уровне Федерации осуществлять правовое регулирование по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов только в той части, в которой предмет регулирования не содержит социально-экономических, исторических, культурных и иных региональных особенностей. На федеральном уровне нельзя законодательно урегулировать все без исключения вопросы правового регулирования местного самоуправления. В каждом субъекте Российской Федерации существуют свои особенности организации местного самоуправления, которые требуют особого правового регулирования.

За последние 10 лет наработан большой законодательный опыт, и законы субъектов Российской Федерации составили важнейший элемент правовой основы местного самоуправления. Поэтому утрата этого элемента, лишение субъектов Российской Федерации соответствующей правотворческой компетенции может негативным образом обернуться для местного самоуправления.

Во втором параграфе второй главы – «Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере территориальной организации местного самоуправления» анализируется компетенция субъектов Российской Федерации в сфере территориальной организации местного самоуправления.

Если раньше Федеральный закон №154 от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» позволял субъектам Российской Федерации выбирать любую модель территориальной организации местного самоуправления с учетом политических, культурных, национальных, географических, исторических и других особенностей, то новый Федеральный закон №131 от 6 октября 2003 года изъясил у субъектов Российской Федерации полномочия по определению

принципов территориальной организации местного самоуправления. Он закрепил обязательность унифицированной двухуровневой модели и определил систему требований, в соответствии с которыми должны устанавливаться территории муниципальных образований. В настоящее время субъекты Российской Федерации практически обладают только одним правом – своими законами утверждать границы муниципальных районов, муниципальных образований.

В диссертации автором анализируются решения, принятые субъектами Российской Федерации по установлению границ, территорий и статуса муниципальных образований и делаются следующие выводы:

1. В большинстве субъектов Российской Федерации при установлении границ, территорий и статуса муниципальных образований взята за основу система исторически сложившегося административного территориального деления.

2. В субъектах Российской Федерации, в которых на момент принятия законов существовала одноуровневая система организации местного самоуправления, при учреждении новых муниципальных образований на уровне районов, городских и сельских поселений исходили из границ, в которых осуществлялось государственное управление на уровне районов и городов, а также местное самоуправление в границах территорий местных территориальных администраций.

3. С целью включения в состав городских поселений возможно больших территорий, превышающих все разумные пределы, для развития территорий городских поселений в ряде субъектов Российской Федерации в минимально короткие сроки были разработаны новые генеральные планы, принятые с отступлениями от требований градостроительного законодательства. На основе этих генеральных планов, а также используя законодательство субъектов Российской Федерации об административном территориальном делении, были ликвидированы самостоятельные и географически обособленные поселки и сельские населенные пункты,

которые были включены в городскую черту и формально стали называться районами города.

4. В ряде субъектов Российской Федерации (таких как Республика Татарстан, Сахалинская, Ивановская области) были предприняты попытки, опираясь на неточности в формулировании норм закона, установить границы и территории муниципальных образований таким образом, чтобы формально выполнить основные требования закона, а на практике сохранить существующую одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления. К таким субъектам Российской Федерации относятся субъекты Российской Федерации, в которых большая часть территорий районов с сельскими населенными пунктами была включена в состав вновь образуемого городского округа.

Как отмечается диссертантом, безусловно, сильной стороной Федерального закона от 6 октября 2003 года является то, что в нем появились четкие, конкретные, единообразные критерии установления территорий муниципальных образований, однако отсутствие возможности развивать субъектам Российской Федерации в своих законах механизм определения территорий муниципальных образований не в полной мере согласуется с принципом федерализма и сводит на нет наработанный позитивный опыт субъектов Российской Федерации в регулировании территориальных основ местного самоуправления.

В третьем параграфе «Компетенция субъектов Российской Федерации в сфере регулирования экономических основ местного самоуправления» исследуются вопросы компетенции субъектов Российской Федерации в сфере регулирования экономических основ местного самоуправления.

В частности отмечается, что в Российской Федерации правовое регулирование финансово-экономических основ местного самоуправления осуществляется на трех уровнях: федеральном, субъектов Федерации и самих муниципальных образований.

Анализ положений Федерального закона №131-ФЗ позволяет выделить две группы вопросов, регулирование которых должно осуществляться законами субъектов Российской Федерации. Первая группа вопросов относится к сфере финансов, вторая группа вопросов относится к бюджетной сфере.

Диссертант анализирует содержание компетенции субъектов Российской Федерации в сфере экономических основ местного самоуправления. При этом отмечается, что субъекты Российской Федерации, реализуя свою компетенцию, должны учесть незыблемость ряда принципов, на основе которых происходит формирование финансово-экономической основы местного самоуправления. Это:

1. Принцип достаточности ресурсов;
2. Принцип ограниченности ресурсов подведомственной органу власти территории;
3. Принцип сбалансированности бюджета.

Диссертантом проводится анализ реализации компетенции субъектов Российской Федерации в сфере экономических основ местного самоуправления на примере отдельно взятого субъекта Российской Федерации (Республики Татарстан) и выявляются проблемы в финансово-экономическом обеспечении муниципальных образований.

Это позволяет диссертанту предложить следующие рекомендации.

Во-первых, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления должны выстраиваться отношения, основанные на взаимных правах, обязанностях и ответственности. Необходимы самоограничения со стороны субъекта Российской Федерации, который в рамках бюджетного процесса будет дополнительно гарантировать жесткие сроки финансирования дотаций, субсидий, субвенций.

Во-вторых, межбюджетные отношения должны складываться таким образом, чтобы устанавливаемые нормативы отчислений региональных (а

вместе с тем и федеральных) налогов обеспечивали решение вопросов местного значения за счет собственных доходов большинству муниципальных образований, а не ставили в положение искусственно дотационных все муниципальные образования.

В-третьих, законодательно должны быть установлены либо относительные, либо абсолютные критерии определения размеров региональных фондов на долгосрочную перспективу, а также соотношение этих фондов между собой.

В-четвертых, при формировании региональных фондов финансовой поддержки, при распределении которых используется уровень расчетной бюджетной обеспеченности, необходимо учитывать мнения органов местного самоуправления о достаточности числа факторов и объективности их расчета, что отражало бы условия деятельности муниципальных органов власти.

Таким образом, лишь комплексное решение вопросов законодательного регулирования отношений по формированию местных финансов, на что потребуются согласованные усилия всех ветвей власти и время, сможет разрешить проблему достаточности средств местных бюджетов и обеспечить полноценное решение вопросов нормальной жизнедеятельности населения муниципальных образований.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования, делаются обобщения, формулируются выводы и предложения, основанные на материалах проведенного исследования.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Никитенко И.Г. Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления /И.Г. Никитенко // Вестник

Самарского государственного экономического университета Актуальные вопросы «Правоведения» № 3 (21), 2006. - С. 10-13. (0,3 п.л.).

Публикации в иных изданиях:

1. Никитенко И.Г. К вопросу о компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в организации местного самоуправления /И.Г. Никитенко // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета Казанского государственного университета. Выпуск 5. Часть 2. - Казань: Центр инновационных технологий, 2004. - С. 35-45. (0,4 п.л.).

2. Никитенко И.Г. Вопросы реализации компетенции субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления /И.Г. Никитенко // Материалы Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 200-летию Казанского государственного университета. – Казань, 2004. - С. 43-46. (0,2 п.л.)

3. Никитенко И.Г. Реализация субъектами Российской Федерации переходных положений Федерального закона от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части территориального устройства местного самоуправления /И.Г. Никитенко // Сборник аспирантских научных работ. Выпуск 6. - Казань: Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина, 2005. - С. 329-333. (0,3 п.л.).

4. Никитенко И.Г. Понятие компетенции субъекта Российской Федерации в области местного самоуправления /И.Г. Никитенко // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета Казанского государственного университета. Выпуск 7. Том 2. - Казань: Центр инновационных технологий, 2006. - С. 41-49. (0,2 п.л.).

